

# Dipartimento per le riforme istituzionali

## 1. Che cosa è la democrazia diretta?

**Quando si parla di democrazia diretta si fa spesso confusione tra la democrazia diretta degli antichi e quella dei moderni.**

La democrazia diretta degli antichi era per pochi cittadini che avevano il diritto di esprimersi, perché la qualità di "cittadino attivo" era affidata a un numero ristrettissimo di persone. Solo le élites potevano decidere per tutti le sorti dello Stato.

**La democrazia diretta dei moderni** si fonda sull'attribuzione della sovranità a tutto il popolo, come la nostra Costituzione solennemente proclama all'articolo 1 ("La sovranità appartiene al popolo") perché tutti i cittadini sono uguali anche nei diritti politici "senza alcuna distinzione" come afferma l'art. 3 della Costituzione.

Nelle società moderne non c'è un'aristocrazia cui è affidato per nascita, per ceto o per censo il compito di assumere direttamente le decisioni politiche e così i cittadini possono avvalersi di loro rappresentanti elettivi per assumere le decisioni che riguardano la comunità. I rappresentanti pertanto devono dar voce alle esigenze, ai bisogni e ai desideri dei cittadini.

Ma i cittadini devono sempre poter esercitare direttamente la loro sovranità attraverso gli strumenti della democrazia diretta moderna. Al giorno d'oggi – per di più di fronte alla crisi delle istituzioni politiche e dei partiti – è necessario rafforzare gli strumenti attraverso i quali i cittadini fanno sentire la propria voce e prendono decisioni in relazione a specifiche questioni. Per questo esistono strumenti di democrazia diretta e strumenti di democrazia partecipativa.

Quando si parla di **democrazia partecipativa** la decisione pubblica viene presa dai rappresentanti sulla base di processi di partecipazione dei cittadini che hanno la possibilità di esprimere le proprie ragioni su un determinato tema.

Quando si parla di **democrazia diretta** si fa riferimento a molteplici strumenti che in generale si caratterizzano per consentire ai cittadini di fare proposte e di prendere direttamente la decisione.

Gli istituti di democrazia diretta si integrano con quelli della democrazia rappresentativa, per realizzare un sistema effettivamente democratico.

Il riconoscimento della complementarietà degli istituti della democrazia diretta moderna e della democrazia rappresentativa è sancito anche nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, nella quale all'articolo 21 si prevede che "Ogni individuo **ha diritto di partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti**".

## 2. I principali strumenti della democrazia diretta

Negli ordinamenti moderni i principali strumenti di democrazia diretta sono:

### L'iniziativa legislativa

L'iniziativa legislativa è lo strumento che permette ai cittadini di presentare una proposta di legge al Parlamento. Generalmente, per presentare la proposta, è necessario raccogliere un certo numero di firme. In questo modo i cittadini possono introdurre nel dibattito parlamentare temi che non sono presi in considerazione dai rappresentanti.

### Il Referendum

Il referendum è il più importante istituto di democrazia diretta. Grazie ad esso i cittadini, senza la mediazione del Parlamento, possono esprimere la propria opinione direttamente su una norma, un atto o una decisione da assumere. Le tipologie di referendum sono: consultivo, confermativo, abrogativo e propositivo. Attualmente, nel nostro Paese, a livello statale, sono presenti: il referendum abrogativo per le leggi ordinarie, previsto dall'art. 75 della Costituzione; il referendum confermativo per le leggi di revisione costituzionale, previsto dall'art. 138 della Costituzione, e forme di referendum consultivi previsti dagli articoli 132 e 133 della Costituzione.

### Il Recall

Il recall, presente in alcuni Paesi, è lo strumento che permette al corpo elettorale di revocare il mandato di un rappresentante eletto. Generalmente, a questo scopo, i cittadini devono raccogliere un certo numero di firme, per chiedere di votare la revoca del mandato. Se la votazione determina la revoca si dovrà provvedere all'elezione di un nuovo rappresentante. Negli stati in cui è presente, lo strumento del recall viene utilizzato per la revoca sia di rappresentanti eletti in Parlamento o nelle assemblee locali, sia di ogni altra carica elettiva (come per es. i giudici negli Stati Uniti).

Gli strumenti descritti possono essere distinti in strumenti deboli e strumenti forti di democrazia diretta, in relazione al soggetto che può attivare il procedimento e in base alla circostanza che la decisione con la quale i cittadini si esprimono sia o meno vincolante.

Attraverso gli strumenti di democrazia diretta il cittadino è in grado di:

- Partecipare alla decisione politica
- Controllare e influenzare il potere politico
- Incidere sul sistema normativo

### 3. La democrazia diretta in Italia

In Italia la Costituzione prevede alcune forme di democrazia diretta che riguardano sia tutta la popolazione nazionale, sia specifici cittadini interessati a determinate questioni.

Nella Costituzione sono previsti:

- **L'iniziativa legislativa popolare: articolo 71**

*Art. 71 Cost.*

*L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.*

*Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori di un progetto redatto in articoli.*

Il popolo può esercitare l'iniziativa delle leggi *"mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori di un progetto redatto in articoli"*.

Questo potere riconosciuto ai cittadini di dare avvio al procedimento legislativo è un istituto di **"democrazia diretta"**. Nella prassi si è rivelato però un potere limitato che non garantisce ai presentatori l'esame parlamentare della loro proposta. Gli organi parlamentari, infatti, non hanno l'obbligo di pronunciarsi sulle proposte di iniziativa popolare e neanche esistono meccanismi che garantiscano forme significative di priorità procedurale.

L'unica garanzia di esame è data dai regolamenti parlamentari. In particolare l'art. 74, Reg. Sen. impone alle competenti Commissioni l'avvio dell'esame dei progetti di legge di iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento; mentre l'art. 24, Reg. Cam. si limita a riservare una parte del tempo disponibile all'interno del calendario dei lavori dell'Assemblea.

Per quanto riguarda il contenuto dei progetti di legge di iniziativa popolare, non si prevedono limiti di materia e possono assumere la forma sia di progetti di legge ordinaria, sia costituzionale.

La legge 25 maggio 1970, n. 352 "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo" dispone le modalità di attuazione del referendum e detta la disciplina attuativa dell'art. 71 Cost. Da un punto di vista strettamente procedurale, la proposta di legge di iniziativa popolare, presentata al Presidente di una delle due Camere, deve essere corredata dalle prescritte firme. Il procedimento per la raccolta delle firme ha inizio con la presentazione della iniziativa legislativa alla cancelleria della Corte di cassazione da parte di almeno dieci promotori. Non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta alla Camera. Le firme richieste debbono, pertanto, essere raccolte nell'arco massimo dei sei mesi precedenti la data di presentazione della proposta alla Camera.

- **Il referendum abrogativo di una legge ordinaria: articolo 75**

*Art. 75. Cost.*

*È indetto referendum popolare per deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.*

*Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.*

*Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.*

*La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.*

*La legge determina le modalità di attuazione del referendum.*

Il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 Cost. stabilisce che 500.000 cittadini o 5 Consigli regionali, possono proporre all'intero corpo elettorale "l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge".

Per legge si intende una legge in senso formale, cioè approvata dal Parlamento secondo il procedimento ordinario; per "atto avente valore di legge" si intendono i decreti legge e i decreti legislativi (adottati dal Governo su legge delega del Parlamento).

La Corte Costituzionale si pronuncia sull'ammissibilità del referendum.

Sono escluse dal referendum abrogativo le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Non è possibile abrogare disposizioni di rango costituzionale, gerarchicamente sovraordinate alla legge ordinaria. La Corte costituzionale ha esplicitato ulteriori criteri di ammissibilità dei referendum con una copiosa giurisprudenza.

Perché il referendum sia valido deve essere raggiunto il *quorum* di validità e cioè devono partecipare alla votazione la maggioranza degli aventi diritto al voto. Perché la norma oggetto del referendum stesso sia abrogata deve essere raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

Hanno diritto a partecipare al referendum tutti cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La legge 25 maggio 1970, n. 352 "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo" dispone le modalità di attuazione della procedura referendaria.

- **Il referendum costituzionale: articolo 138**

*Articolo 138 Cost.*

*Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.*

*Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.*

*Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.*

Nell'ambito del procedimento di revisione della Costituzione e di approvazione di leggi costituzionali, si inserisce il *referendum* costituzionale.

L'art. 138 Cost. prevede che le **leggi di revisione della Costituzione** e le **altre leggi costituzionali** possono essere sottoposte a **referendum** nei casi in cui, pur essendo state approvate nella seconda votazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, non abbiano però ottenuto il voto favorevole di *almeno i due terzi* dei componenti stessi. In questo caso non si tratta di un'approvazione definitiva: il testo approvato dal Parlamento è *pubblicato per notizia* sulla *Gazzetta Ufficiale* in modo da darne la massima pubblicità. Entro tre mesi da questa data, può così essere chiesto un referendum costituzionale per sottoporre il testo ad approvazione popolare. Lo possono richiedere gli elettori stessi, con la raccolta di cinquecentomila firme, o cinque Consigli regionali oppure un quinto dei membri di una delle due Camere. Per la validità del referendum non è richiesto un quorum minimo di votanti. È sufficiente che i consensi superino i voti sfavorevoli. Se il risultato della consultazione è positivo il Capo dello Stato promulga la legge; in caso contrario è come se la legge stessa non avesse mai visto luce e l'esito della consultazione è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

Sono esempi di questo referendum quello del 7 ottobre 2001 di *Modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione* che ha avuto esito confermativo della legge approvata dal Parlamento; quello del 4 dicembre 2016 recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*, che ha visto respinta la riforma approvata dal Parlamento. L'art. 138 Cost. riguarda anche le **Regioni a statuto speciale**, in quanto il loro statuto è approvato con legge costituzionale.

- **I referendum territoriali: articoli 132 e 133**

*Articolo 132 Cost.*

*Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.*

*Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.*

L'art. 132 Cost. prevede che con legge costituzionale si può disporre la **fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni** quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino *almeno un terzo* delle popolazioni interessate e la proposta stessa sia approvata con **referendum** dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Il ricorso al **referendum** è necessario anche qualora Comuni e Province desiderano passare da una Regione ad un'altra. Anche in questo caso occorre la maggioranza delle popolazioni ma non è necessaria una legge costituzionale. Ne basta una ordinaria.

*Articolo 133 Cost.*

*Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.*

*La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.*

L'art. 133 Cost. permette l'istituzione di nuove Province e di nuovi Comuni. Nel primo caso, su iniziativa dei Comuni interessati, sarà una legge della Repubblica a disporre l'istituzione di

nuove Province. Nel caso dei Comuni sarà la Regione che, con propria legge, potrà istituire di nuovi all'interno del proprio territorio. Sebbene non sia esplicitamente specificato con quale mezzo debbano essere sentite le popolazioni interessate, nella prassi si è ritenuto doveroso il ricorso al referendum consultivo.

Un recente esempio di applicazione dell'art. 133 Cost. è stato il distacco del Comune di Sappada dalla Regione Veneto e aggregazione alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (Legge n. 182/2017)